

## NALAR KONSTITUSI DALAM WACANA REFORMULASI GBHN

**Dr. Mizaj, Lc., LL.M**

Dosen Tetap Prodi Ilmu Hukum Pada Fakultas Syari'ah dan Hukum

UIN Ar-Raniry Banda Aceh

Email: [mizaj.nanda@gmail.com](mailto:mizaj.nanda@gmail.com)

### *Abstrak*

*Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) hilang setelah masa reformasi 1998 silam. Namun kini GBHN mulai dibicarakan kembali. GBHN yang di dalamnya tertera aturan-aturan jalannya pembangunan negara yang harus berlandaskan kepada UUD 1945 sebagai tempat tertulisnya tujuan atau cita –cita negara Indonesia. GBHN ini adalah visi dan misi tertinggi kedua setelah UUD 1945 dalam jalannya pembangunan nasional. Dalam perjalanannya berbagai pihak mulai berpikir untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai panduan untuk kepala negara (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Presiden tidak perlu membuat program baru, karena tugas presiden hanya melaksanakan GBHN yang telah disusun. Namun wacana reformulasi GBHN mendapatkan tanggapan beragam dari masyarakat, sebagian dari mereka ada yang bersikap pro, dan sebagian yang lagi ada yang bersikap kontra karena RPJPN menurut mereka selama ini telah menjalankan fungsi dari GBHN tersebut dengan relatif baik. Tulisan ini hadir untuk melihat sisi-sisi nalar konstitusi dalam wacana reformulasi GBHN tersebut, baik dari sudut pandang yang prof terhadap reformulasi sampai pihak yang kontra. Reformulasi perencanaan pembangunan nasional yang paling tepat adalah kembali kepada GBHN, di mana GBHN adalah sebuah sistem perencanaan pembangunan nasional yang lahir atas kesepakatan bersama sebagai penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Sedangkan RPJPN cenderung berupa perencanaan pembangunan nasional dari pemerintah yang sedang berkuasa yang cenderung berubah seiring dengan pergantian pemerintahan. Suatu perencanaan pembangunan yang tidak konsisten dan mudah berubah dan berganti sulit untuk dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diharapkan, karena selalu dihadapkan pada arah yang berubah-ubah, bahkan berpotensi mengalami disorientasi arah pembangunan nasional.*

**Key Words: GBHN, RPJPN, Reformulasi, Nalar.**

## A. Pendahuluan

Sebuah fakta yang tak terbantahkan bahwa di era reformasi pembangunan yang dilakukan berdasarkan atas multi pemerintahan. Setiap ganti pemerintahan ganti pula program pembangunan. Sulitnya koordinasi pembangunan merupakan masalah yang dihadapi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di bawah sistem RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional).

Apa yang terjadi pada perencanaan pembangunan nasional pada era reformasi ini, boleh jadi merupakan sebuah indikasi mengapa timbul pemikiran untuk melakukan reformulasi perencanaan pembangunan nasional. Permasalahan yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan nasional itu tentu tidak terlepas dari amandemen UUD 1945, terutama dengan dihapusnya kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN (Garis Beras Haluan Negara). Dan pasca dihapusnya kewenangan itu, presiden di era reformasi membuat visi dan misi sendiri dan menyusun sendiri program pembangunannya.

Sementara pakar beranggapan bahwa gagasan berlakunya kembali GBHN akan berdampak pada implikasi serius dan luas terhadap ketatanegaraan Indonesia. Setidaknya ada tiga masalah ketatanegaraan jika GBHN kembali diberlakukan dalam konstitusi. Ketiganya adalah (1) sistem pemerintahan; (2) hubungan antar lembaga negara; dan (3) hingga tugas dan fungsi dari lembaga negara akan ikut berubah secara signifikan.<sup>1</sup>

*Pertama*, dari sisi sistem pemerintahan wacana ini akan berimplikasi serius pada sistem presidensial dimana pertanggungjawaban presiden tidak lagi di tangan rakyat melainkan di tangan MPR.<sup>2</sup> ketika GBHN dihidupkan kembali, maka sistem demokrasi yang berlangsung saat ini lambat laun akan hilang. Alasannya, dengan dalih diatur melalui GBHN, MPR dinilai punya potensi untuk mengganti sistem pemilihan presiden (pilpres) dari sistem pemilihan langsung kembali ke sistem penunjukan oleh MPR. Hal itu, dapat mengganggu kedaulatan rakyat yang sejak masa reformasi telah melakukan pilpres secara langsung. Ketika GBHN dihidupkan kembali, rakyat mau tidak mau dipimpin oleh orang-orang yang dipilih melalui kehendak politik. “Bukan tidak mungkin, GBHN itu menjadi bagian paling penting untuk merekayasa politik.” *Kedua dan ketiga*, dari segi hubungan antar lembaga negara serta tugas dan fungsi dari lembaga

---

<sup>1</sup>Anwar, C, *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Edisi Revisi, (Malang: In-Trans Publishing, cet. I, 2008), hlm. 29.

<sup>2</sup>Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, cet. I, 2007), hlm. 37.

negara tersebut wacana reformulasi GBHN dapat menimbulkan masalah. Hal itu dikarenakan selain merancang GBHN, DPR juga lah yang mengawasi pelaksanaan GBHN tersebut. “Adalah kesalahan fatal menempatkan dua fungsi utama di satu lembaga. Itu kesalahan fatal ketatanegaraan, itu menjadikan *leviathan*, menjadikan monster kekuasaan,”<sup>3</sup> Lebih lanjut, wacana ini juga akan berimplikasi serius pada sistem presidensial dimana pertanggungjawaban presiden tidak lagi di tangan rakyat melainkan di tangan MPR. Selain itu, hubungan lembaga independen negara akan terganggu kebebasannya karena pertanggungjawabannya nanti bukan lagi kepada presiden, melainkan kepada MPR.

Dalam tulisan ini penulis ingin menjawab semua anggapan di atas dengan menggunakan nalar konstitusi, sehingga diharapkan wacana reformulasi GBHN merupakan sesuatu yang konstitusional, memungkinkan secara hukum dan tidak akan merusak sistem presidensial serta hubungan dan fungsi antar lembaga negara seperti kekhawatiran yang timbul pada sementara orang.

## **B. Pembahasan**

### **a. Sistem Perencanaan Pembangunan: GBHN dan RPJPN**

Indonesia pernah mempunyai sistem perencanaan pembangunan nasional selama puluhan tahun terakhir yang dikenal dengan GBHN. Namun setelah reformasi tahun 1998, GBHN harus mengakhiri perjalanannya setelah diamandemennya UUD 1945. Sebagai gantinya, muncul apa yang disebut dengan RPJPN, tetapi eksistensi RPJPN berbeda dengan GBHN. RPJPN sebagai rencana pembangunan hanya mengikat presiden dan jajaran di bawahnya.

Pembangunan nasional merupakan tujuan dari suatu negara. Dalam konteks ini, pembangunan di pandang sebagai rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan secara berencana yang dilakukan dengan penuh kesadaran. Karena rencana pembangunan nasional bukanlah “mimpi”, tetapi suatu rencana yang akan diupayakan akan dapat terwujud. Perencanaan setidaknya terbagi dalam dua aspek: (1) perencanaan sebagai formulasi tentang keinginan-keinginan serta harapan-harapan; dan (2) perencanaan sebagai realisasi pelaksanaan. GBHN pada masa orde baru dan RPJPN pada masa reformasi termasuk ke dalam aspek perencanaan pertama.

---

<sup>3</sup>A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Publishing, cet. II, 2009), hlm. 17.

Walaupun GBHN dan RPJPN sama-sama dokumen perencanaan pembangunan, namun secara esensi, substansi dan eksistensi antara kedua dokumen tersebut berbeda. GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan merupakan keputusan bersama dan lebih merupakan penjabaran dari tujuan negara yang hendak dicapai. Sementara itu RPJPN adalah sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh pemerintah dan cenderung merupakan penjabaran visi dan misi pemerintah yang sedang memerintah.<sup>4</sup>

## **b. Nalar Konstitusi GBHN**

Seperti telah disinggung sebelumnya, ternyata keberadaan RPJPN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional melahirkan sejumlah persoalan. Bahkan ada pandangan yang menilai GBHN terlihat lebih konsisten, tapi miskin improvisasi. Sementara RPJPN kaya improvisasi namun sering tidak konsisten.

Politik ini pada akhirnya menimbulkan kembali wacana mereformulasi GBHN di dalam sistem konstitusi Indonesia. Pemikiran pokok gagasan mengembalikan wewenang MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN itu pada intinya tidak terpisahkan dari tujuan negara dan keberadaan MPR sebagai lembaga negara yang berisikan anggota DPD (Dewan perwakilan daerah) dan DPR (Dewan perwakilan Rakyat). Sekalipun MPR tidak lagi sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat, tetapi secara implisit MPR masih sebagai lembaga tertinggi negara, di mana anggota MPR adalah pemangku amanah rakyat yang diperoleh secara langsung melalui pemilu. Dari sisi kewenangan MPR secara implisit masih tampak sebagai lembaga tertinggi, terutama dengan kewenangan MPR menetapkan UUD 1945.

Dihapusnya kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN boleh disebut sebagai sebuah ketergesaan politik.<sup>5</sup> Sekali pun Presiden bukan lagi mandataris MPR tetapi tidak boleh berarti MPR tidak dapat lagi menyusun dan menetapkan GBHN. Kewenangan menyusun dan menetapkan GBHN bukanlah semata-mata diukur dalam konteks demokrasi langsung, atau karena Presiden bukan lagi mandataris MPR. Pemikiran pokok terkait kewenangan MPR menyusun dan menetapkan GBHN adalah dalam konteks GBHN sebagai alat instrumen atau ruang bagi penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Untuk kepentingan itu, maka GBHN sebagai jabaran dari tujuan negara, dan karenanya tidak

---

<sup>4</sup>A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi...*, hlm. 32.

<sup>5</sup>Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik...*, hlm. 45.

terpisahkan dari kewenangan MPR menetapkan UUD, sehingga memberikan MPR kewenangan menyusun dan menetapkan GBHN adalah konstitusional dan tidak seharusnya dipertentangkan dengan sistem presidensial yang dianut UUD 1945.

Memahami kedudukan MPR dan eksistensi GBHN, maka pemikiran untuk kembali kepada GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional adalah logis. Meskipun kembali kepada GBHN hanya dapat ditempuh dengan mengamandemen kembali UUD 1945.<sup>6</sup>

Menurut perspektif hukum administrasi negara, perencanaan lazim dipahami sebagai suatu tindakan-tindakan yang memperjuangkan dapat terselenggaranya suatu keadaan tertentu.<sup>7</sup> Dengan demikian, perencanaan pembangunan nasional sesungguhnya merupakan keseluruhan peraturan yang berpautan dengan usaha tercapainya suatu keadaan tertentu yang teratur. Dari sini ini jelas, sebuah sistem perencanaan memang harus memiliki sifat konsisten. Suatu perencanaan merupakan tindakan hukum, yakni memberikan arahan, pembatasan serta memberi wewenang kepada pemerintahan sehingga ia tidak saja tunduk pada asas legalitas, tetapi lebih memperhatikan aspek doelmatigheid dari pada suatu tindakan administrasi.

Mencermati masalah-masalah perencanaan pembangunan nasional dalam konteks RPJPN, maka memang diperlukan reformulasi dalam arti kembali ke GBHN sebagai sistem perencanaan nasional. Dalam konteks ini, sebagai sistem perencanaan pembangunan, GBHN lebih baik ketimbang RPJPN. Selain pembangunan nasional kehilangan arah di bawah RPJPN dan RPJPN sarat dengan visi, misi pemerintah yang sedang berkuasa. Hal ini merupakan ruang lebar bagi terjadinya inkonsistensi perencanaan pembangunan nasional dan pembangunan yang berkelanjutan sulit dipertahankan, terutama dalam hal terjadinya pergantian pemerintahan.

Adanya perencanaan pembangunan kepada pemerintah seperti pada RPJPN, perencanaan pembangunan nasional berpotensi menjauh dari tujuan negara. Dengan demikian, reformulasi perencanaan pembangunan nasional tentulah bukan persoalan kesenjangan dan pemerataan pembangunan, adanya deviasi antara perencanaan dengan pelaksanaan, kesenjangan kewenangan antara pusat dan daerah dan lain sebagainya. Persoalan-persoalan itu, pada dasarnya bukanlah mengenai esensi perencanaan pembangunan itu sendiri, sebagai sebuah sistem ketatanegaraan.

Bertolak dari eksistensi perencanaan pembangunan nasional itu sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan, maka sistem perencanaan pembangunan model GBHN sudah tepat.

---

<sup>6</sup>Jimli Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, cet, II, 2007), hlm. 76.

<sup>7</sup>Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 112.

Setidaknya terdapat tiga nalar konstitusi yang melegitimasi mengapa hal tersebut bisa diterima secara konstitusional.

*Pertama*, dihilangkannya wewenang MPR untuk menetapkan GBHN saat dilakukannya perubahan UUD 1945 (1999-2002) hanya karena alasan Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih lagi oleh MPR melainkan dipilih langsung oleh rakyat kuranglah bijaksana. Hal ini dikarenakan pilpres langsung adalah cara demokrasi untuk memilih pemimpin negara atau pemerintahan yang tidak ada kaitannya dengan GBHN. GBHN merupakan haluan negara yang memandu segala pelaksanaan pembangunan negara oleh seluruh cabang-cabang kekuasaan negara.<sup>8</sup>

*Kedua*, dengan dihilangkannya GBHN dalam UUD 1945 setelah perubahan, maka secara resmi Indonesia di era reformasi tidak memiliki haluan negara yang memandu jalannya pembangunan negara di segala bidang oleh seluruh lembaga-lembaga negara baik itu lembaga eksekutif, lembaga legislatif, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga negara penunjang lainnya. Jika ada yang berpendapat bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang saat ini berlaku yang eksistensinya diatur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sama dengan GBHN adalah pandangan yang kurang tepat. Pasalnya, RPJPN maupun RPJMN sangatlah bersifat Presiden centris karena yang menyiapkan dokumen perencanaan tersebut adalah Presiden dan para pembantunya. Selain itu, RPJPN dan RPJMN juga tidak mengikat dan mengatur lembaga-lembaga negara lainnya di luar Presiden seperti DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY dan lainnya," jelas Bayu.

*Ketiga*, visi negara dalam UUD 1945 sebagai konstitusi negara perlu dijalankan dan dijabarkan pelaksanaannya oleh semua lembaga negara dan bukan hanya oleh Presiden semata. Untuk itu, gagasan menghidupkan GBHN sebagai haluan negara haruslah diletakkan dalam kerangka semata-mata untuk mengembalikan visi Haluan Negara dan tidak dibarengi dengan mengembalikan Pemilihan Presiden kembali oleh MPR.<sup>9</sup>

Untuk tujuan ini, reformulasi GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan dapat dilakukan dengan alterlatif sebagai berikut:

---

<sup>8</sup>A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi...*, hlm. 92.

<sup>9</sup>Jimli Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, hlm. 121.

*Pertama*, Reformulasi menghidupkan kembali GBHN ini dapat dilakukan dengan melakukan perubahan secara terbatas terhadap UUD 1945 utamanya menambahkan kewenangan MPR di Pasal 3 untuk menyusun dan menetapkan GBHN.

*Kedua*, mengamaden UUD 1945 dan mengembalikan kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN. Mengembalikan kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN tidaklah dalam konteks MPR sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan dalam konteks implementasi tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Meskipun MPR secara tersurat bukan lagi pemegang kedaulatan rakyat dan bukan lagi lembaga tertinggi negara, tetapi berdasarkan keanggotaan MPR, MPR secara implisit masih merupakan lembaga tertinggi negara, di mana naggotanya adalah wakil-wakil rakyat yang mendapatkan amanah dari rakyat. Kemudian, jika diperhatikan kewenangan MPR berdasarkan UUD 1945 hasil amademen, terutama kewenangan MPR menetapkan UUD. Jelas, MPR secara implisit masih memegang kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, sekalipun MPR tidak berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, tidak menjadi halangan untuk mengembalikan wewenang MPR menyusun dan menetapkan GBHN, di mana GBHN merupakan penjabaran dari tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945.

*Ketiga*, mengembalikan GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional dengan TAP MPR adalah kurang tepat dan hanya bersifat parktis. Mengembalikan GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional yang merujuk kepada tujuan negara, maka kembali ke GBHN harus sejalan dengan pengembalian wewenang MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN. Artinya, kewenangan suatu lembaga negara haruslah dimuat dalam konstitusi dan tidak cukup merujuk kepada peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No 12 Tahun 2012.

*Keempat*, kembali kepada GBHN dan ditetapkan dengan TAP MPR lebih menjamin konsistensi pelaksanaan rencana pembangunan dan pencapaian tujuan negara. Meskipun MPR tetap dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, tidak berarti MPR tidak dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN. Dalam hubungan ini, pengawasan sebenarnya ada dalam beberapa bentuk dan perspektif. Artinya, pengawasan MPR terhadap pelaksanaan GBHN tidak melulu dilihat dalam arti hirarki kelembagaan, atau pun dilihat dalam perspektif sistem presidensial. MPR dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan GBHN dalam pemahaman bahwa GBHN adalah penjabaran dari tujuan negara yang termuat dalam

UUD 1945. Dalam kaitan ini, lembaga-lembaga negara adalah pengemban amanah UUD 1945, maka pelaksanaan GBHN menjadi keharusan bagi setiap lembaga negara untuk melaksanakannya. Bahkan dalam perspektif presidensial sekalipun, presiden dalam sumpahnya akan melaksanakan amanah UUD 1945.

Beberapa pemikiran formulasi perencanaan pembangunan nasional dengan kembali ke GBHN seperti dikemukakan di atas tentu reformulasi perencanaan pembangunan nasional tidaklah mengenai mengatasi persoalan-persoalan teknis yang terjadi dalam perencanaan pembangunan di bawah RPJPN. Bahkan sebenarnya GBHN tidaklah kaku seperti dikemukakan sebagaimana orang. Hemat penulis, GBHN sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional juga memiliki karakter yang dinamis dan inovatif seperti yang terlihat pada GBHN menjelang reformasi. Misalnya dalam beberapa GBHN, pembangunan hukum ditempatkan satu bidang dengan pembangunan politik, tetapi kemudian pembangunan bidang hukum menjadi bidang pembangunan sendiri. Demikian juga dengan perubahan skala prioritas pembangunan antara GBHN yang satu dengan GBHN yang berikutnya. Hal ini menunjukkan bahwa GBHN tidaklah kaku dan statis. Kekakuan itu mungkin dirasakan pemerintah terpilih yang punya misi dan misi sendiri, sedangkan GBHN adalah visi dan misi bersama bangsa.

### **C. Penutup**

Reformulasi perencanaan pembangunan nasional yang paling tepat adalah kembali kepada GBHN, di mana GBHN adalah sebuah sistem perencanaan pembangunan nasional yang lahir atas kesepakatan bersama sebagai penjabaran tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Sedangkan RPJPN cenderung berupa perencanaan pembangunan nasional dari pemerintah yang sedang berkuasa yang cenderung berubah seiring dengan pergantian pemerintahan. Suatu perencanaan pembangunan yang tidak konsisten dan mudah berubah dan berganti sulit untuk dapat mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang diharapkan, karena selalu dihadapkan pada arah yang berubah-ubah, bahkan berpotensi mengalami disorientasi arah pembangunan nasional.

Untuk kembali kepada GBHN maka sudah seharusnya kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan GBHN dikembalikan, meskipun MPR tetap dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, namun tidak mengurangi eksistensi MPR untuk menyusun dan



menetapkan GBHN yang notabennya adalah jabaran dari tujuan negara yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945.

Semoga tulisan singkat ini ada manfaatnya, kepada Allah penulis berserah diri, kepada-Nya dipersembahkan bakti dan kepada-Nya pula penulis memohon ampunan, tawfiq, hidayah dan perlindungan. *Wallahu 'a'lam bi al-haqiqah wa al-shawab.*

## DAFTAR PUSTAKA

- A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi: Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kompas Publishing, cet. II, 2009).
- Anwar, C, *Teori dan Hukum Konstitusi: Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Edisi Revisi, (Malang: In-Trans Publishing, cet. I, 2008).
- Jimli Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, cet. II, 2007).
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, cet. I, 2007).
- Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).